

学校编码: 10384
学号: 13920120153983

分类号__密级
UDC

厦 门 大 学

博 士 学 位 论 文

台湾地区行政改革的历史分析
**Historical Analysis of Administration
Reform in Taiwan Area**

罗建政

指导教师姓名: 陈振明 教授
专 业 名 称: 行 政 管 理
论文提交日期: 2016 年 月
论文答辩时间: 2016 年 月
学位授予日期: 2016 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2016 年 9 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士论文摘要库

摘要

每个历史的实存，都有它特定的结构网络，而且在不同的时空绵延中，存在着复杂的因果性脉络连结。台湾地区的政经发展具有特殊的历史背景与脉络，而影响行政改革成效最为严重的，通常是复杂的政治因素与权力干扰，尤其自上个世纪80年代以来，国际间气氛由冷战转至后冷战，以意识形态为主的政治军事对抗，转为经济文化上的区域合作及开放竞争。台湾地区环境亦朝向政治民主化、经济自由化与社会多元化发展；政府机关与民间社会互动，亦由威权时期的统制关系，转为协同合作的伙伴关系。面临台湾地区内外政经环境的巨幅变动，旧有体制下的政府角色、职能、分工与结构，无论其目的为维持政权统治之正当性，抑或为强健政府体质、提升竞争力，均有相应于环境变迁进行改革的必要。又由于台湾地区发展轨迹与行政改革历程间的交错影响，使得行政改革过程中除须顾及政府功能、角色转换，及制度设计的经济合理性之外，更应省察其中相关行为者隐而不宣的政治目的与互动。

1949年“中华民国政府”播迁来台至70年代，在动员戡乱时期的戒严体制下，政府陆续推动地方自治选举、民意代表增补选，透过地方各级规模不一的频繁选举，为民主转型奠定基础。台湾地区在威权时期，虽亦曾进行过若干行政革新运动，但由于当时的革新措施，事实上是以不破坏威权政经结构为前提，故行政改革范畴多属于行政流程或公务人员规范，并无显著涉及结构性的调整。在1987年解除戒严，政治逐步朝向民主化发展，社会中对旧有体制批判与反省的压力，迫使政府必须全面改革以为因应，因而一连串攸关国家体制变动的宪政改革，以及由行政体系内部推动的政府再造，就此展开。首先冲击的，即是迭床架屋的8部2会行政院组织，在二十几年发展过程中，政府组织已不符合时代需求，但囿于法律规定，政府各部部门的设立及裁撤皆受严格的法律审查，致使台湾地区政府组织调整速度极为缓慢。直至2010年1月12日，“立法院”三读通过《“行政院”组织法》等有关政府组织再造的四项法案，确立台湾行政机关的新架构，将原有的37部会整并为14部、8会、3独立机关、2总处、2附属机构，总计29个机关，新的“行政院”组织架构于2012年启动。

就台湾地区目前的行政改革而言，在成果面向为组织精简；流程简化；绩效

导向；所面临的困境则包含尚待研拟配套措施以资因应，改革或有滴水之功，然旷日费时，其具体成效尚无法预估。在台湾地区行政改革经验中，显见政治力的贯穿，取代了制度理性，甚至主导行政改革的方向与内容；而行政改革过程中涉及的权力重组，亦深刻影响下一阶段的政治发展及经济政策。

因此，对台湾地区行政改革历程的研究，应深入关注整体政治、经济及社会环境的变迁，及行政改革引发的权力结构连动；若仅着眼于制度规划与设计，则将流于见树不见林的表面观察。此外，台湾地区政治民主化由威权转型发展至政权移转，虽有长足进步，却仍未达稳定运作境界，从政治面来看，台湾地区政党生态，因长期政党对立，致使许多政策及立法牛步，因政党更迭，政党政治纷扰，大家穷于选举以巩固政权，政治局势的动荡，更是影响行政改革的延续性与一致性。不同政党间的行政改革，政策持续性与稳定性较为缺乏，对改革而言自是缺乏力度，相对之下改革较疏于长期改革之愿景，值得地区政府引以为戒。

一个国家，两种体制，两岸睽违 60 余年，文化同出一源，两岸在改革原因、目标、理论、方法上同受西方思潮影响，而各有斟酌因应之道，其间容有可以互相借鉴之处。因此，政府组织改造须考虑国情，各自发展具特色之改革模式，并以务实及贴近实际需求为原则，而非固守理论原理原则。基此，台湾地区领导人面对政府治理与行政改革等诸多问题，绝非仅考虑行政体制的改革，对于网络治理、新公共服务及各项政策决定，配套措施、执行力、改革时机等问题，必需综合考虑。盱衡未来，面对两岸关系的僵局、国家认同问题、省籍情结问题以及全球竞争力的挑战，民进党政府应以“九二共识、一中各表”，作为两岸和平稳定的政治基础，赓续推动两岸和平发展，进而追求两岸同胞及中华民族整体利益，这是蔡英文政府必须解决的重要课题。

本文将台湾地区的行政改革划分为五个阶段：（1）蒋介石时期的行政改革：1940 年蒋介石揭示强调计划、执行、考核的行政三联制大纲，可说是第一个以行政改革为目标的制度建构，蒋介石时期相继于 1957、1958 年成立黄季陆委员会及王云五委员会，均就台湾地区行政机关职权、层级、功能及效率进行检讨，提出改革建议，但委员会均属参谋性质，实际执行工作仍须交由行政机关贯彻，后续计划执行及绩效考核缺乏监督，成效自然不彰；（2）蒋经国时期的行政改革：蒋经国在其任内，更针对各级行政人员提出十项革新要求，励行简朴、澄清

社会风气，亦于每年施政方针报告中均提出行政革新的要求及看法；（3）李登辉时期的行政改革：受到国际新公共管理运动的影响，李登辉时期推行政府再造纲领，援引新政府运动与企业型政府的理念，开启了台湾地区的政府业务与服务外包的作法；（4）陈水扁时期的行政改革：由于党派及政经因素掣肘，民进党时期的行政改革进展不大，向现实妥协的色彩浓厚；（5）马英九时期的行政改革：这一阶段通过了“行政院”组织改造四法，解决过去官制、官规、职等混乱的问题，使文官体制更制度化，不过整体“行政院”部会的多寡设计，妥协性甚为明显，增减尚有弹性空间。观诸每个时期所做的行政改革都有其时代背景，台湾地区行政改革并非解除戒严后才发起的新兴运动，早在威权统治时期即有一连串的改革措施，但其均着眼于行政体系内部改革；威权转型过程中，这种强调行政效率之提升的改革措施，在激烈的政经结构变迁之下，无法进行全面政府改革运动之时，反而变成执政者与执政党的替代性要求。

以此为基础，本文继续探讨了上述不同阶段间行政改革经验的差异、政经环境变化与影响及困境，探究了各个时期形塑行政革新与政府再造的环境因素，以及整个革新历程蕴含与彰显的重要性，对台湾地区内外的借鉴意义等。

关键词：台湾地区；行政改革；历史分析

Abstract

Every historical experience has its specific network structure, and a complex causal context links in different stretches of time and space. Taiwan's political and economic development has the special historical background and context, and the factor that most affects administrative reform is political and power interference. Especially since the 50s in last century, the international atmosphere has transferred from the cold war to after the cold war, which made the regional cooperation and open competition on the economy and culture instead of military confrontation. Therefore, environment in Taiwan also changed into political democratization, economic liberalization and the diversified development of society, and the control relationship between government agencies and civil society in the authoritarian period also transferred into a collaborative partnership. Facing the huge change of both inside and outside environment, government role, division of functions and structures that under the old system should be reformed in order to maintain the validity of regime, promote government physique and improve the competitiveness. Due to the interaction between the development trajectory and administration reform, the administration reform should not only make government function, role transformation and rationality of system design into consideration, but also should evaluate the political purpose and interaction of relevant behavior.

From 1949 to 20c70s, Taiwan is under the period of national mobilization. With the martial law system, the government has gradually laid a foundation for democratic transition through promoting municipal elections, adding representatives, and various sizes of frequent elections. Although there was a number of administration innovation movement, these innovation measures in authoritarian period in fact were on the premise of not to undermine authoritarian political and economic structure. Therefore, the administration reform focused more on administration procedure or civil servants specification rather than structural adjustment. With the lifted martial law in 1987, the political development gradually toward democratization, and under the pressure from social criticism on the old system, the government was forced to reform, a series

changes related to national system such as constitutional reform and government re-engineering driven by internal administrative system began. Executive Yuan that consists of 8 departments and 2 committees first need to be reformed. Although it has not conformed to the development during the last 20 years, the law which regulated that the foundation and revocation of government departments should be censored strictly. Therefore the government organization adjustment speed in Taiwan was very slow. Until January 12, 2010, the Legislative Yuan approved four legislation related to government organization re-engineering. The Executive Yuan Organization Law has integrated the old 37 departments and committees into 29, including 37 ministries of original and 14 departments, 8 committees, 3 independent authorities, 2 head office, 2 subsidiaries, which helped Taiwan established the new organization structure.

In terms of the current administration reform in Taiwan, there are outcomes such as organization downsizing, process simplification and performance orientation, as well as dilemmas such as the lack of supporting measures and the difficult to evaluate performance. As for the administration reform experience, it can be found that the political force has replaced the system reason, and even lead the direction and content of administrative reform. On the contrary, the power restructure in the process of administrative reform also deeply affects the political development and economic policy in the next phase.

Therefore, the study of Taiwan's administration reform should pay close attention to the changes of the whole political, economic and social environment, and the power structure. If the study only focuses on system plan and design, it will just see the surface of the wood for the trees. In addition, although Taiwan's political democratization has great progress, it still failed to reach predictable operation state. From the political side, the long-term political opposition has led many policies and legislation stopped, and because of the political party turmoil, the unrest political situation of the unrest has affected the continuity and consistency of administration reform. These experience should be learned by other regional governments.

Taiwan and China mainland are belong to one country with two systems. Although they are different in the background, target, theory and methods of reform, they can

learn from each other due to the the same origin culture. Therefore, the government organization reform should develop characteristic mode according to the real conditions and hold on the principle of seeking truth from facts. During the governance and administration reform, leaders of Taiwan should not only consider the reform of administration system, but also take the network governance, new public service and the various policy decision, supporting measures, execution power, reform time and other issues into consideration. In the future, facing the problems such as the deadlock of the cross-straits relations, national identity and ethnic complex problem, and the challenge of global competitiveness, the new government should push forward peace to pursuit the government and the people's interests. It is an important task of the new government must be solved.

This study divides Taiwan's administrative reform into five stages: (1) Administrative reform in the government period of Jiang Jieshi. In 1940, Jiang has published the outline of the administrative three association system that consists of planning, implementation and evaluation, which was the first system construction of administrative reform. In 1957 and 1958, the Huang Jilu committee and Wang Yunwu committee were successively established and they have put forward reform proposals about administrative authority, hierarchy, functions and efficiency. However, the actual work was still executed by administrative organ and the lack of follow-up plan and performance appraisal oversight have not made the desired effect; (2) Administrative reform in the government period of Jiang Jingguo. In his tenure, Jiang Jingguo has put forward ten innovation requirements for administrative personnel at all levels, such as clarify the general mood of society; (3) Administrative reform in the government period of Li Denghui. Affected by the international new public management movement, Li has proposed government reengineering program, introduced new government movement and the concept of entrepreneurial government into government and applied the business and service out contract systemly; (4) Administrative reform in the government period of Chen Shuibian. Due to the parties, political and economic factors, there were no great progress in this period and related measures often compromise to the reality; (5) Administrative

reform in the government period of Ma Yingjiu. Four laws about organization reform of Executive Yuan have been passed, the problems such as chaos of system, official rules and levels have been solved, which has made the civilian system more institutionalized. However, the design of the whole department of the Executive Yuan always compromised to the reality and full of flexibility.

Administration reform in different period have its background. It began from authoritarian era rather than after lifted martial law, and the related reform measures focused more on the inner system. When the fully government reform movement can not be launched under intense political and economic structure change, the reform emphasis on the administrative efficiency in the authoritarian transition process has become the alternative requirements of the ruling party.

On this basis, this study continues to explore the different experience from administrative reform in different stages, the political and economic environment change, and the effect and troubles of administrative reform. Moreover, this study explores the environmental factors that shaped the administrative reform and government re-engineering in different historical periods, as well as the importance of the whole innovative course and the significance for the internal and external Taiwan, and so on.

Key Words: Taiwan Area; Administration Reform; Historical Analysis

厦门大学博硕士论文摘要库

目 录

第一章 绪论	1
一、立题旨意	1
二、文献综述	5
三、研究内容	13
四、研究方法	15
五、技术路线	16
第二章 台湾地区政府体制的沿革	19
第一节 中山先生对政府体制的规划	20
一、中华民国的宪政运动	20
二、中山先生的基本主张	21
第二节 《五五宪草》的相关规定	26
一、《五五宪草》的起草与公布	26
二、《五五宪草》规定的政府体制	28
第三节 《中华民国宪法》的规定	32
一、政治协商会议宪草	32
二、对政府体制的规定	35
第四节 《动员戡乱时期临时条款》的规定	38
一、临时条款的制定	38
二、临时条款的修订	39
三、对宪政体制的影响	42
第三章 蒋介石时期的行政改革	45
第一节 改革的背景	45
一、东西对峙及政府迁台	46
二、经济社会发展与美援	47
第二节 改革的发起和历程	49
一、第一阶段：行政三联制的提出	50
二、第二阶段：黄季陆委员会的成立	51

三、第三阶段：王云五委员会的成立.....	52
四、第四阶段：“行政院研究发展考核委员会”的成立.....	53
第三节 改革的主要措施	54
一、理顺程序.....	54
二、厘定方案.....	55
三、细分目标.....	55
四、强化服务.....	56
第四节 改革的评价	56
第四章 蒋经国时期的行政改革	61
第一节 改革的背景	61
一、外交挫败与贸易摩擦.....	61
二、经济起飞与社会发展.....	62
第二节 改革的发起和历程	65
第三节 改革的主要措施	66
一、重用本土出身人员.....	66
二、提升政府的代表性.....	66
三、推行反腐十项革新.....	67
四、提高政府行政效率.....	68
第四节 改革的评价	69
第五章 李登辉时期的行政改革	71
第一节 改革的背景	71
一、公共管理改革的趋势.....	71
二、终止戡乱与政治转型.....	72
第二节 改革的发起和历程	73
一、威权转型下的行政改革(1987-1991 年).....	73
二、宪政动荡中的行政改革(1991-1996 年).....	74
三、直接民主后的“政府再造纲领”(1996-2000 年).....	75
四、“行政院”组织改造的修法提议内容重点	76
第三节 改革的主要措施	78

一、“总统”直选与国发会	78
二、大力精简省级政府	80
三、调整重组组织机构	81
四、企业型政府的理念	83
第四节 改革的评价	83
第六章 陈水扁时期的行政改革	87
第一节 改革的背景	88
一、全球化的深入	88
二、首次政党轮替	88
第二节 改革的发起和历程	88
一、以简单部门整合为重点阶段（2002 年）	90
二、以深化组织再造为核心阶段（2004 年）	91
三、以补充性改革为主要内容阶段（2005 年）	92
四、以建立高效政府为主要目标阶段（2008 年）	92
第三节 改革的主要措施	93
一、成立政府改造委员会	94
二、大力推行四化政策	95
三、弹性精简行政组织	95
四、深化扩大社会参与	97
第四节 改革的评价	100
一、具体措施的评价	100
二、行政改革的效益	103
三、行政改革的困境	103
第七章 马英九时期的行政改革	107
第一节 改革的背景	108
一、国民党重新执政	108
二、金融海啸的爆发	109
第二节 改革面临的新问题	110
一、组织惯性难以改变	110

二、行政、立法关系新动向.....	112
三、组织宣传的不到位.....	115
第三节 改革的主要措施	116
一、完善行政组织法律法规.....	116
二、优化整合行政组织架构.....	117
第四节 改革的评价	121
一、改革取得的成果.....	121
二、改革的效果评价.....	122
第八章 台湾地区行政改革与日、韩和新加坡行政改革的比较	139
第一节 概述	139
一、比较的背景.....	139
二、国家的选取.....	141
三、分析的框架.....	142
第二节 台湾地区与其他国家行政改革的不同点	146
一、台湾地区与日本的比较.....	147
二、台湾地区与韩国的比较.....	152
三、台湾地区与新加坡的比较.....	157
第三节 台湾地区与其他国家行政改革的共同点	164
一、背景与目标.....	165
二、措施与路径.....	166
三、共同的问题.....	167
第九章 台湾地区行政改革的成败得失	169
第一节 台湾地区行政改革的结果	169
一、集权到分权.....	170
二、管制到自治.....	171
三、国营到民营.....	172
四、忠诚到中立.....	174
第二节 台湾地区行政改革的经验教训	176
一、行政改革的经验.....	176

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.